



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai magistrati

Alfredo Grasselli	Presidente
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Tommaso Martino	Primo Referendario (Relatore)

nella camera di consiglio del 16 ottobre 2025

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"* e, in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Visto il decreto presidenziale n. 2 del 2024 con il quale sono state attribuite le funzioni al Presidente aggiunto;

Vista la nota prot. n. 6536 del 16 settembre 2025, acquisita mediante l'applicativo "centrale pareri", con la quale il Sindaco del Comune di Santa Maria Capua Vetere (Ce) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'istanza con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto il deferimento della presente questione all'esame collegiale;

Vista l'ordinanza n. 127 del 2025, con la quale il Presidente aggiunto ha fissato l'odierna camera di consiglio ai fini della trattazione in sede collegiale della presente questione;

Udito il relatore, Primo Referendario dott. Tommaso Martino;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Santa Maria Capua Vetere (Ce) ha formulato la seguente richiesta di parere: *"premessi che: in data 10/07/2006 il Comune di Santa Maria Capua Vetere sottoscriveva con Banca OPI (ora Banca Intesa San Paolo) un contratto derivato operazione IRS con opzione Cape Floor (importo nozionale € 23.531.345,59) e con scadenza fissata al 30/06/2026. L'importo nozionale di € 23.531.345,59 era inizialmente corrispondente al valore del debito del Comune di Santa Maria Capua Vetere (tasso fisso 4,622%) anche se il piano di ammortamento del debito differiva dal nozionale di riferimento relativo al medesimo semestre. Il contratto di swap a partire dal 2007 e fino al 2015 ha prodotto netting positivi per un importo di € 4.565.772,16; a partire dal 2016 e fino al 31/12/2024 ha generato netting negativi per un importo di € 4.890.260,69, che a fine contratto sarebbe ammontato a € 7.828.602,04.*

In relazione alle considerazioni emerse dall'analisi tecnica sui derivati formulata dalla Martingale Risk a seguito di incarico professionale del 9/03/2015, l'Ente adiva le vie legali (Procedimento R. G. n. 26776/2017 Tribunale Ordinario di Roma- Seconda Sezione Civile) per veder riconosciuto: il proprio diritto di veder documentato il modello di calcolo del valore finanziario dei Derivanti, fino alla scadenza naturale del contratto; la responsabilità contrattuale ed extra contrattuale della Banca e condannare la convenuta al risarcimento dei

danni. Il contenzioso si è concluso con la Sentenza n. 3491/2022 che ha condannato Banca Intesa al risarcimento per responsabilità precontrattuali per costi occulti pari a € 1.016.405,51 oltre rivalutazione e interessi: la sentenza rimarca quanto esplicitato nella CTU, che evidenziava che i contratti per derivati non perseguivano certamente la finalità della riduzione dell'indebitamento e differivano i maggiori rimborsi negli anni successivi e più prossimi alla scadenza. Successivamente all'incasso delle somme definite nella sentenza n. 3491/2023 questo Ente ha avviato interlocuzioni con Banca Intesa tese al raggiungimento di un accordo che determinasse i costi dei contratti IRS: la giurisprudenza in merito infatti evidenziava che l'aleatorietà dei costi a sostenersi non erano compatibili con i principi contabili degli enti locali e non potevano garantire gli enti da esposizioni finanziarie non determinabili e potenzialmente pregiudizievoli per gli equilibri finanziari degli stessi e l'evoluzione normativa consentiva, per i contratti già stipulati, di ristrutturare gli stessi in modo da non esporre i bilanci degli Enti pubblici ad un accollo di oneri impropri e non prevedibili all'atto della stipulazione. Al fine di non incidere sugli equilibri di cassa dell'Ente, il Comune di Santa Maria Capua Vetere, in linea con gli orientamenti giuscontabili, ha proposto accordi economici con estinzione degli obblighi in un arco decennale; con nota prot.n.57358 del 5/11/2024 Banca Intesa, pur concordando sugli importi, esprimeva però, riserve e dubbi se tali proposte fossero compatibili con le norme in materia di finanza pubblica locale.

L'accordo con Banca Intesa è stato raggiunto agli inizi del 2025 e recepito nell'atto consiliare n. 15 del 11/03/2025, che approvava la seguente ridefinizione del contratto in essere a definitiva tacitazione di qualsiasi pretesa da entrambe le parti, e in particolare: 1) pagamento di un acconto di € 1.600.000,00 in modalità cash up front all'atto della sottoscrizione dell'accordo ed il pagamento della somma residua alternativamente e a scelta dell'Ente: a) con il pagamento del saldo di € 2.000.000,00 entro il 10/01/2026; b) con il pagamento del saldo in n. 3 rate ciascuna dell'importo di € 737.000,00 con scadenze 15/07/2026; 15/07/2027; 15/07/2028; c) con il pagamento del saldo in n. 10 rate ciascuna dell'importo di € 260.000,00 con scadenze dal 15/07/2026 al 15/07/2035 subordinando questa ipotesi alla preliminare positiva valutazione della Corte dei Conti circa la fattibilità dell'estinzione in termini finanziari dell'impegno assunto in dieci annualità, come da richiesta dell'Istituto Bancario.

La copertura finanziaria del suddetto accordo era già interamente garantita al momento della approvazione dell'atto consiliare: difatti i netting positivi (complessivi € 4.565.772,16 fino al 2015) erano stati fatti confluire in apposito fondo vincolato dell'avanzo di amministrazione con

specifica destinazione di copertura degli oneri connessi alla gestione del contratto IRS Swap per un importo pari a € 4.044.565,63. Detta somma era stata incrementata di un ulteriore milione di euro in sede di redazione del Rendiconto dell'esercizio 2019 per far fronte ai netting negativi fino al 2026 ovvero per far fronte all'estinzione anticipata dello swap.

Nel corso degli anni e in relazione agli impegni connessi al contratto derivato risultano già applicati e impegnati € 2.578.320,54 per corresponsione differenziali swap, con l'atto deliberativo n. 15/2025 veniva disposta l'applicazione dell'ulteriore quota di € 1.621.679,46 mediante variazione di bilancio fino alla concorrenza di € 4.200.000,00 (spesa massima dell'accordo) per dare completa copertura finanziaria all'accordo da sottoscrivere. L'Ente ha già provveduto al pagamento della prima rata dell'accordo e ritiene possibile l'estinzione dell'impegno derivante dall'accordo con rientro decennale tenuto conto degli orientamenti consolidati in merito: difatti con riferimento agli aspetti giuscontabili dell'accordo, già nel 2008 il principio contabile dell'Osservatorio per la Finanza e la contabilità degli Enti Locali n.2, lett. F), punto 104 prevedeva la possibilità che gli enti locali possano dare attuazione ad accordi transattivi ex art.1965 c.c. che definiscano, nel caso di una controversia in corso o potenziale, sia il sorgere di una obbligazione sia i tempi dell'adempimento sulla base di una motivata analisi di convenienza. Costante giurisprudenza contabile (cfr. Deliberazione Corte dei conti Umbria n. 123/2015 cui si fa riferimento in relazione dell'eshaustività delle argomentazioni) prevede che le transazioni tengano conto dei principi generali cui deve ispirarsi l'azione amministrativa e che le motivazioni poste alla base dell'atto devono evidenziare che l'accordo regoli un rapporto che, oltre a presentare carattere di incertezza, preveda reciproche concessioni e convenienza per l'Ente. Peraltro, la transazione sottoscritta ha fatto sorgere una obbligazione ex novo e la stessa pertanto non può essere qualificata quale debito fuori bilancio, come precisato nel parere della citata Corte dei conti. L'Ente, fra le tre possibili opzioni previste dall'accordo, ritiene più favorevole quella della estinzione decennale, in quanto il pagamento in una rata o triennale secondo la modalità di cui ai punti a) e b) dell'accordo potrebbe generare il temporaneo ricorso ad anticipazioni di tesoreria ovvero determinare la mancata chiusura dell'anticipazione di tesoreria entro fine anno, con il conseguente mancato rispetto di un ulteriore parametro di deficitarietà e, quindi, con potenziali conseguenze negative per l'Ente chiede se un Ente può estinguere l'onere derivante da un accordo che ha totale copertura finanziaria mediante pagamento rateizzato in 10 anni o comunque in un termine superiore al Bilancio di Previsione triennale”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo consolidati orientamenti della Magistratura contabile occorre verificare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica, oltre che l'attitudine a non creare forme (anche indirette) di co-gestione o co-amministrazione, ovvero di interferenza con la funzione giurisdizionale della Corte dei conti o di altre magistrature.

1.1. In punto di ammissibilità soggettiva, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che *"analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*.

Sotto il profilo in esame, la richiesta di parere risulta ammissibile, con riguardo sia all'Ente legittimato a proporla, il Comune, sia all'organo che formalmente l'ha presentata, il Sindaco del Comune istante, nella sua qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell'Ente, ai sensi dell'art. 50 TUEL.

1.2. Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata anzitutto l'attinenza della questione alla materia della *"contabilità pubblica"*, così come delineata nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006, nonché nella deliberazione della medesima Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

La Corte ha affermato che la *"nozione di contabilità pubblica"*, pur assumendo tendenzialmente *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano [...] l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere anche quelle questioni che risultino connesse

“alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica [...] contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio” (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Al riguardo, particolarmente significativa è la citata deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/2010, la quale ha chiaramente affermato come l’articolo 7 comma 8 della legge n. 131/2003 abbia conferito alle Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì una competenza limitata alla *“materia di contabilità pubblica”* che non può estendersi a tutti i settori dell’azione amministrativa e a qualsivoglia attività degli Enti che abbia riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.

In quest’accezione di *“contabilità pubblica”*, intesa anche in senso *“dinamico”*, il quesito, in ragione delle tematiche sottoposte, sarebbe in astratto ammissibile.

L’ausilio consultivo, diversamente, non supera il vaglio di ammissibilità in relazione all’assenza del carattere di generalità ed astrattezza del quesito ed in ragione della palese interferenza, sia interna che esterna, con la funzione giurisdizionale della Corte dei conti e di altre magistrature.

Sul punto, la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG del 13 ottobre 2020 ha ribadito e chiarito i consolidati orientamenti della stessa Sezione delle autonomie (deliberazioni n. 24/SEZAUT/2019/QMIG del 16 ottobre 2019, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 19 febbraio 2014 e n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006) e delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10). Secondo questi orientamenti, le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che non abbiano carattere generale e astratto, o che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi, o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell’ente locale, perché la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, né l’interrogante può mirare a ottenere l’avallo preventivo o successivo della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti quale Magistratura. Il concetto è chiaramente

rappresentato dalla stessa deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG laddove si evidenzia il rischio che la Corte dei conti sia immessa nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che per definizione dev'essere esterno e neutrale.

Come sopra già ricordato, sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della Magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

La funzione consultiva, peraltro, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura. A tale proposito, si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/2019, secondo cui *“appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”*.

Alla luce dei principi richiamati, la richiesta di parere presentata deve ritenersi inammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto il quesito proposto sottende valutazioni specifiche attinenti alla concreta attività gestionale ed amministrativa di esclusiva competenza dell'Ente istante, così da risultare finalizzato ad ottenere, più che un parere avente un rilievo interpretativo generale, un vaglio di legittimità e di merito sull'attività svolta o da svolgersi avente ad oggetto uno specifico fatto gestionale.

Una pronuncia nel merito in sede consultiva, condizionando l'attività amministrativa nel processo decisionale attraverso un coinvolgimento diretto di questa Magistratura contabile, risulterebbe incompatibile con la posizione terzietà della Corte.

In definitiva, tramite il quesito sottoposto alla Sezione, carente dei caratteri della generalità e dell'astrattezza, si chiede di legittimare una scelta di esclusiva pertinenza

dell'amministrazione comunale, avente, peraltro, possibili riflessi giuridici oggetto di valutazione giurisdizionale presso plurimi plessi giurisdizionali.

Risultano, invero, palesi interferenze e sovrapposizioni con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti, nonché con quelle attribuite ad altre magistrature.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania

DICHIARA

oggettivamente inammissibile il parere in esame

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione al Sindaco del Comune di Santa Maria Capua Vetere (Ce).

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 16 ottobre 2025.

Il Magistrato relatore
Tommaso Martino

Il Presidente
Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria il
16 ottobre 2025
Il Direttore della Segreteria
Dott. Giuseppe Imposimato